



# IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

**ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES DE AMERICA  
LATINA**

© IDICSO.

**2006**

## **"MERCOSUR, Relaciones Internacionales y Situaciones Populistas"**

**Autor: Dra. Ana Mirka Seitz**

[http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii\\_america\\_latina/publicaciones.htm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii_america_latina/publicaciones.htm)  
Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

---

**"MERCOSUR, Relaciones Internacionales y Situaciones Populistas"**

**Autor:** Dra. Ana Mirka Seitz (CONICET/USAL)

*Jornadas de Ciencia Política – USAL Noviembre 2006*

ISSN - 1851-0949

El panorama internacional e interno de América Latina en general y del Mercosur en particular está viendo emerger nuevos dilemas entre los cuales se destaca uno cuyo rostro es habitualmente calificado como "el problema de los liderazgos populistas". Distintas vertientes políticas e ideológicas además de factores de poder hemisférico están armando diagnósticos que utilizan esta muletilla cuyos fundamentos no se revisan y que poco ayuda a tener un diagnóstico realista y preciso de los acontecimientos.

Nuestros países están viviendo una trabajosa opción por la preservación de la república democrática hace más de veinte años. Esto instala, por primera vez desde la independencia, una situación de homogeneidad de regímenes democráticos en simultáneo que perduran en el tiempo. Esta homogeneidad va acompañada de otra homogeneidad negativa previa que se sitúa en el largo plazo histórico y que se agrava a partir de la crisis de la deuda externa: a pesar de nuestras potencialidades en recursos humanos y naturales, somos la región de peor distribución del ingreso del Planeta<sup>1</sup>. Cabe señalar sin embargo que, a pesar de ello, estamos registrando un sostenido crecimiento en términos de control del déficit y la inflación y una firme expansión del comercio luego de las crisis de principios del 2do milenio. Actualmente ambas circunstancias se acompañan, dentro del contexto democrático, de dilemas políticos en términos de la distribución del ingreso y de organización soberana de la economía. A esto se le suma el creciente activismo de las comunidades postergadas y

---

<sup>1</sup> CEPAL, Proyecciones para América Latina y el Caribe 2005, Doc.32, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos y Ferrer, Aldo, "De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización", Ed.FCE., Bs.As., 1999, pág. 82.

de los pueblos originarios cuyo idioma, reivindicaciones y capacidad de espera se muestran desfasados de los modos y los tiempos del "efecto derrame" del mercado.

Esto es lo que, ya en estudios anteriores, se ha calificado como **"situación populista"**. Esta se define como aquella en la que las soluciones institucionales (democráticas o autocráticas) establecidas quedan en estado de insuficiencia respecto de sí mismas y fuerzan (al reclamo por y a la toma efectiva de) medidas que ponen dicha institucionalidad al límite para satisfacer las demandas tanto sectoriales como sociales crónicamente insatisfechas.<sup>2</sup> (Seitz, 2003) Hablar en estos términos es, desde luego, imposible sin un punto de partida situado y transdisciplinario que explica que este concepto politológico clásico se redefine desde lo económico-social.(Seitz, 2005).

### **¿Qué es el populismo?**

Si tomamos a Frank Bealey<sup>3</sup> sabemos que "el término tiene dos connotaciones:...movimientos políticos y ...un tipo de política". Los primeros suelen ser movimientos agrarios que tienden a "ser una protesta contra el control de los precios de los productos agrarios realizada desde mercados remotos y considera al capitalismo financiero como una fuerza hostil. El populismo desconfía también de los representantes legislativos lejanos y suele creer en la Democracia Directa" Los líderes políticos identificables son aquellos "cuyos gestos y utilización de símbolos busca proclamar su identificación con el pueblo".

En el Diccionario coordinado por Torcuato DiTella<sup>4</sup> nos enteramos que "Este término se ha generalizado, sobre todo en América Latina, para designar movimientos políticos con fuerte apoyo popular pero que no buscan realizar transformaciones muy profundas del orden de dominación existente, ni están principalmente basados en una clase autónomamente organizada". Se alude también a aparición de fenómenos populistas en el siglo XIX tanto en EEUU como en Rusia y en Francia en el siglo XX con el gaullismo.

<sup>2</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997)

Ver Populismo y Populismo latinoamericano. Dentro de ello lo que más interesa son las visiones de Rouquié, A. y Laclau, E. Ver también Seitz (2003).

<sup>3</sup> Bealey, Frank, Diccionario de Ciencia Política, Ed.Istmo, Madrid, 2003.

<sup>4</sup> Di Tella, Torcuato, Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas, Bs. As., 2001

Desde el Diccionario de Norberto Bobbio<sup>5</sup> sabemos con más precisión que "Pueden ser definidas como populistas aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia. Se ha dicho que populismo no es una doctrina precisa sino un "síndrome"...y que "Las definiciones de populismo padecen de la ambigüedad conceptual que el mismo término conlleva."<sup>6</sup> Como diferencia "El "no pueblo" es todo lo que está afuera de un pueblo determinado histórica, territorial y cualitativamente. Populismo e internacionalismo son incompatibles."<sup>7</sup>

En esta última obra encontramos también la referencia a Ernesto Laclau quien acomete el intento de comprender el fenómeno populista cuestionando tanto al esquema clasista cuanto al estructural-funcionalista. Asume que el concepto es vago e impreciso y que tiene un contenido altamente peyorativo pero se plantea la necesidad de comprenderlo porque, a pesar de sus límites, sigue aconteciendo. Sintetizará diciendo "Nuestra Tesis es que el populismo consiste en la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante."<sup>8</sup>

El mismo Laclau, en una obra posterior<sup>9</sup> va a establecer una vinculación entre democracia y el concepto de "pueblo" como la única forma de explicar la recurrencia del fenómeno y los límites de la democracia que es siempre un proceso libre y de final incierto y abierto. Dirá que "la democracia solo puede fundarse en la existencia de un sujeto democrático, cuya emergencia depende la articulación vertical entre demandas equivalenciales. Un conjunto de demandas equivalenciales articuladas por un significante vacío es lo que constituye un "pueblo". Por lo tanto, la posibilidad misma de la democracia depende de la constitución de un pueblo democrático."<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997), ob.cit.

<sup>6</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino, ob.cit. pág. 1247.

<sup>7</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino, ob.cit., pág. 1248.

<sup>8</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino, ob.cit., pág. 1257.

<sup>9</sup> Laclau, Ernesto, "La razón populista", Ed.FCE, Bs.As., 2005.

<sup>10</sup> Laclau, ob.cit. pág. 214.



Es claro, entonces, que el tema está vinculado con la discusión respecto del sujeto histórico que protagoniza el devenir social. Una de las discusiones socialmente más traumáticas del siglo XX que ha quedado trunca y que hoy se completa con la cuestión de la "sociedad civil". Este sujeto histórico aparece en escena en forma crítica durante etapas de transformación vinculadas con cambios estructurales globales que desafían el equilibrio interno de las comunidades humanas. Eso es lo que nos resulta relevante.

Desechamos resolver la dimensión ideológica, peyorativa y aún amenazante de la idea de liderazgo populista y reservamos la clásica familia de términos vinculados a autocracia, demagogia y/o dictadura para calificar a los eventuales abusos de poder o a los posibles desajustes de desempeño.

Rescatamos sí los aspectos positivos de la palabra populismo por la dimensión de sujeto colectivo que intenta rescatar toda concepción referida al tema<sup>11</sup>. Encontramos también el hecho de que siempre está referido a una dialéctica de poder de ese sujeto colectivo con el orden internacional. Preferimos sí hablar de "situación populista" refiriéndonos a la dilemática ecuación político-social democrática contemporánea de las comunidades humanas que habitan los estados de nuestro continente. La idea rescata la inescapable tensión entre las instituciones resultantes de la representación política democrática y la estructura vigente de la distribución del ingreso. La ecuación populista resultante sería como sigue: **"Sociedad política+sociedad civil+poder contrarrestante+ desestabilización estructural" = situación populista potencial.**

Entre los numerosos colegas que han comenzado a hacerse preguntas sobre esta situación dilemática me interesará traer a colación a Carlos Strasser (2005) y a Peter Waldmann (1995). El primero de ellos nos señalará lúcidamente que los tiempos han cambiado en el sentido de que "Ahora caen y varían sólo los gobiernos, no más el régimen político" y que "la representación que implica ahora, por lo menos en principio, a todas las clases sociales sin exclusión y en definitiva a "demasiados" sectores se ha vuelto además mucho más compleja (como las propias sociedades y, por lo tanto, de realización enormemente más difícil e improbable. En la actualidad, por otra parte, la política y los políticos ya no gobiernan ellos a los Estados (no pueden hacerlo) tanto como lo hacen, en particular, la economía, los mercados o las "redes"

<sup>11</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997), ob.cit.

más sistémicas de un mundo hoy no sólo "globalizado" sino, por lo mismo, plagado de otros muchos actores con poder o influencia, nacionales e internacionales. En fin, hoy un gobierno representativo suele parecer una quimera. No sorprende, pues, que su desempeño termine por empujar a la gente (una u otra) a las plazas y las calles."<sup>12</sup>

En cuanto a Peter Waldmann, éste define al **"Estado anómico"<sup>13</sup> latinoamericano** diciendo que "pretende regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente" por lo que, frecuentemente "el propio personal estatal, los funcionarios de la administración, los jueces y los policías son la causa de continuas irritaciones, temores y sensaciones de inseguridad de los ciudadanos, ya que no cumplen con las leyes estatales". Es decir que estamos hablando de una situación de ilegitimidad estructural en el vínculo estado ciudadanía que afecta al principal instrumento de ejecución de políticas que tenemos para sobrevivir en un medio internacional desafiante e inestable

En este contexto político-social la región diseñará el esquema político, económico y estratégico llamado MERCOSUR. Confluirán allí dos procesos latinoamericanos y uno global que actualmente continúan retroalimentándose construyendo una resolución de final abierto (Seitz, 1993 y 2003). En cuanto a los dos procesos latinoamericanos, uno es la voluntad de construcción de un núcleo integrado de poder que afronte los desafíos de la economía global y el otro la necesidad de preservar prioritariamente la vigencia de la democracia en la región. El proceso global se encuadra en la redefinición de la matriz energética y tecnológica global que ha generado sistemáticas redefiniciones internas y regionales en todos los actores del sistema internacional para estar en condiciones de condicionar y conducir la agenda del sistema GATT/OMC .

### **¿Qué es el MERCOSUR?**

Desde el primero de los dos procesos mencionados, es una unión aduanera imperfecta y una asociación de libre comercio imperfecta que, de no superar la mera intergubernamentalidad, nunca llegará a ser un mercado común. En lo internacional ha sido una forma de disminuir la incertidumbre y de incrementar el margen de

<sup>12</sup> Strasser, Carlos, "La quimera del gobierno representativo", Diario La Nación., 19 de junio de 2005.

<sup>13</sup> Waldmann (2003) págs. 16 y 17.

maniobra de los países involucrados. Hoy está intentando crecer fortaleciendo su dimensión política a través del Parlamento del MERCOSUR ; la Comunidad Sudamericana de Naciones y el proyecto IIRSA. Se está considerando, inclusive, un sistema de Comisarios (al estilo UE) en las áreas energética, de infraestructura y de finanzas. Desde el segundo proceso, la Ronda de Doha, el Sistema Generalizado de Preferencias y los TLC norteamericanos además del Acuerdo Marco pendiente con la UE y la oportunidad que constituyen China e India, todo ello constituye un abanico de oportunidades y alternativas entrecruzadas estructuralmente con la dimensión estratégica global.

El sistema tiene hoy el desafío de trascender la intergubernamentalidad, particularmente porque nos encontramos ante el vencimiento del plazo surgido en el Tratado de Ouro Preto en ese sentido. Todo el año 2005 estuvo acompañado por la incertidumbre de si se concretaría o no Ouro Preto II. No se logró. Sin embargo diciembre de 2005 tuvo otros dos significados complementarios. El Proyecto ALCA no logró ser aprobado en el hemisferio y el MERCOSUR incorporó a un nuevo actor como miembro pleno: Venezuela. Todo ello complementado con la crisis energética en ciernes y con la sucesiva serie de crisis político sociales en Bolivia, Ecuador y aún en Chile, sumadas a la inaudita crisis entre Argentina y Uruguay por la cuestión de las pasteras de Fray Bentos. En todos estos casos hay una intensa interacción entre la dimensión político social interna y la posibilidad de consolidar o no las opciones internacionales en curso como el MERCOSUR. La realidad no logra ser contenida en lo pactado formalmente.

El proyecto MERCOSUR tenía en ese momento ante sí tres caminos posibles: "1) el mero lifting del Protocolo de Ouro Preto; 2) la racionalización de la intergubernamentalidad (con la creación de un órgano permanente y la extensión organizada del proceso decisorio del MERCOSUR a todas las esferas de gobierno involucradas); 3) y finalmente, la adopción de grados de supranacionalidad (para la gestión colectiva de la unión aduanera, así como para la interpretación y aplicación uniforme de las normas del bloque."<sup>14</sup> Así "una reforma institucional auténtica se ubica en lo que alguien ha llamado con acierto la "agenda corta de las prioridades" del

<sup>14</sup> Cactano, Gerardo, "Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR", Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2005, pág. 46.



bloque<sup>15</sup>

**Con todo ello, hoy la pregunta que cabe hacerse es : cuál es la posibilidad de sobrevivencia y construcción exitosa que tiene el MERCOSUR frente a la llamada "situación populista" y a la situación internacional desafiante?**

Para efectuar este análisis nos ubicaremos dentro del **paradigma de la dualidad internacional y del pensamiento situado**. Así, hablamos de la **dualidad organizada en tres niveles**: en la naturaleza del Poder como fenómeno, en la estructura social latinoamericana como realidad histórica y desafío presente y, finalmente, en la estructura del orden global.(Seitz, 1998 , 2001 Y 2003)

La **dualidad del Poder entendido fenomenológicamente** como "capacidad de acción"<sup>16</sup> tiene una dimensión actual y una potencial, teniendo esta última dimensión fundamentos en términos de recursos, de capacidades simbólicas y de manipulación de las percepciones y de control de resultados futuros. En ambos casos el poder es social y relacional ya que tiene consecuencias sobre la vida de otros. Esto se puede dar bajo dos formas: la dominación y la autoafirmación. Es decir que hablaremos, de ahora en adelante, del poder como dominación y como autoafirmación como las dos únicas posibilidades que nos dan los fundamentos de la naturaleza humana.<sup>17</sup> Estas dos formas están existencialmente entrelazadas y pueden constituir una dialéctica dentro de un "continuum fenoménico" en el sentido señalado por Carl Friedrich (1968). Respecto a la **dominación** identificamos tres formas básicas en las que se da el fenómeno conceptualizado paradigmáticamente por Max Weber<sup>18</sup> como la posibilidad triádica de imponer la propia voluntad al comportamiento de otras personas: como poder genéricamente concebido, como dominación específica y, finalmente, como disciplina.

Para lo que aquí nos interesa vamos a tomar las aportaciones de J.K.Galbraith<sup>19</sup> respecto de las tres formas que asume en la modernidad : poder condigno, poder

<sup>15</sup> Caetano, Gerardo, ob.cit., pág. 46.

<sup>16</sup> Bobbio, Matteucci, Pasquino (1997)

<sup>17</sup> Schwartz, Ruth (1997) nos brinda los fundamentos filosóficos, antropológicos y psicológicos de nuestras afirmaciones. Esto ha sido trabajado en Seitz (1998 y 2001).

<sup>18</sup> Weber, Max , "Economía y Sociedad", Ed. FCE, México, 1999, pág.43.

<sup>19</sup> Galbraith, John Kenneth, "La anatomía del Poder", Ed.Plaza y Janés, Madrid, 1984, págs 23 y 24.



compensatorio y poder condicionado. En los dos primeros la sumisión es consciente y en el tercero no lo es. El **poder condigno** "obtiene la sumisión infligiendo o amenazando consecuencias apropiadamente adversas". El "**poder compensatorio**" "obtiene la sumisión mediante el ofrecimiento de una recompensa afirmativa, mediante el otorgamiento de algo valioso para el individuo que se somete". El "**poder condicionado**" "se ejercita modificando la creencia. La persuasión, la educación o el compromiso social con lo que parece natural, correcto o justo hacen que el individuo se someta a la voluntad de otro u otros. La sumisión refleja el comportamiento preferido; no se advierte el hecho de la sumisión. El poder condicionado....es central para el funcionamiento de la economía moderna y de la sociedad, tanto en los países capitalistas como en los comunistas."<sup>20</sup> Esta última mención la dejamos intencionalmente para dar testimonio de la idea de universalidad del fenómeno, más allá de la caída o no del muro de Berlín.

En cuanto a la autoafirmación como forma de poder, como forma de "capacidad de acción", se refiere a la capacidad de realizar las potencialidades subyacentes e intrínsecas y los proyectos derivados de las mismas sin que esto suponga querer controlar coercitivamente la voluntad de otros ni desafiar a los actores dominantes del sistema. Su forma de operar es el **pacto por consenso igualitario** que supone igualdad de ganancias o de compensaciones. El resultado de su ejercicio es el desarrollo de toda capacidad potencial y las políticas relacionales de mancomunidad, asociación o federación. Como veremos luego, el criterio básico para la toma de decisiones que lo sustenta es el "**cálculo del margen de maniobra**" (Seitz, 1993).

En cuanto a la segunda dualidad que nos interesa es la **dualidad estructural latinoamericana** que surge del hecho de que "América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza. Este es un rasgo instalado desde el inicio de la conquista y la colonización y prevalece hasta nuestros días".<sup>21</sup> Dentro de este perfil de dualidad social estructural habíamos ya mencionado la realidad del "**Estado anómico**"<sup>22</sup> latinoamericano .

<sup>20</sup> Galbraith, J.K. ob.cit., pág 24.

<sup>21</sup> Ferrer, Aldo, "De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización", Ed.FCE., Bs.As., 1999, pág. 82.

<sup>22</sup> Waldmann (2003) págs. 16 y 17.

La tercera dimensión de la dualidad es la **dualidad internacional** que, desarrollada en trabajos anteriores (Seitz, 1998 y 2001), supone hablar de una tensión intrínseca al sistema internacional surgida de la ausencia de un sistema de autoridad único y consensuado. Esto hace que el sistema oscile entre las relaciones con o sin reaseguros en términos de pacto.

**Hoy el perfil de la tensión que se observa en lo pactado supone que la agenda económico-tecnológica y estratégica está diluyendo la solidez de lo que se ha construido en nombre de la representación política tanto a nivel interno como internacional.**

**En cuanto a la dialéctica histórica general**, es abierta y supone considerar la lógica del "pensamiento situado"<sup>23</sup>. A partir de ello veremos que el perfil de dualidad social genera comunidades políticas fragmentadas que derivan finalmente en la idea de Estado "anómico" (Waldmann, 2003). Tanto la estadística histórica general cuanto los "estados anómicos" resultantes generan si no la realidad por lo menos la potencialidad permanente de vivir una "**situación populista**" concebida como aquella en la que las soluciones institucionales democráticas o autocráticas establecidas quedan en estado de insuficiencia respecto de sí mismas y fuerzan al reclamo por y a la toma efectiva de medidas que ponen dicha institucionalidad al límite para satisfacer las demandas tanto sectoriales como sociales crónicamente insatisfechas.<sup>24</sup> (Seitz, 2003) . Como ya se ha dicho, estimamos que hablar de "situación" y no de régimen solamente nos acerca más a la realidad latinoamericana en sí misma y nos permite resolver el dilema de lo "peyorativo" que dicho concepto conlleva aún en sus versiones más "progresistas"<sup>25</sup>. Esta circunstancia será puesta "en espejo" frente a la idea de comunidad como base y fundamento de una federación de Carl Friedrich<sup>26</sup> a los efectos de trabajar con el método de la "inferencia"<sup>27</sup> y acercarnos a las preguntas que contienen nuestras presunciones iniciales. Nos estamos manejando con el "paradigma de la dualidad" a partir del realismo del margen de maniobra (Seitz 1993). Este realismo que se concibe

<sup>23</sup> Mattarolo, Rodolfo en Balibar, E. y Bidet, J. (2001)

<sup>24</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997)

Ver Populismo y Populismo latinoamericano. Dentro de ello lo que más interesa son las visiones de Rouquié, A. y Laclau, E. Ver también Seitz (2003).

<sup>25</sup> Bobbio, Matteucci, Pasquino (1997). Ver especialmente Laclau, E.

<sup>26</sup> Friedrich, Carl (1968)

<sup>27</sup> King, G.; Keohane, R. y Verba, S., "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos", Alianza Ed., Madrid, 2000.

apto para la comprensión tanto de lo político cuanto de lo internacional y coincide con el criterio de base politológica respecto a que "el estudio de las relaciones internacionales es imposible si no se estudia cada situación, cada mecanismo, desde los ángulos de la "finalidad" (quien dispone de un poder se propone fines e intenta llevarlos a cabo) y de la "causalidad" (las colectividades humanas de todas las dimensiones ejercen confusamente fuerzas cuya resultante modifica los acontecimientos)." (Duroselle, 2000).<sup>28</sup>

Esto resulta más inescapable aún en tanto el sistema carezca de un sistema de autoridad que consistiese en el weberiano<sup>29</sup> monopolio del uso legítimo de la fuerza y por la no existencia de un tercero juez con la capacidad de garantizar el cumplimiento de sus sentencias en forma compulsiva directa. Por todo ello, tanto el sistema de autoridad como el de solución de controversias nos resultaban una unidad de medida válida respecto del grado de solidez de las estructuras internacionales que estemos evaluando.

Consideraciones multidisciplinarias nos habían permitido hacer estas evaluaciones y comenzar a aplicarlas al tema MERCOSUR. (Seitz, 1995 y 2001, CONICET).

**Finalidad y causalidad nos remiten a la idea de política y de proyecto y pacto político.** En el mundo griego de la antigüedad "El espacio libre de lo político aparece, pues, como una isla, el único lugar en que el principio de la violencia y la coacción es excluido de las relaciones entre hombres. Lo que está fuera de este pequeño espacio, la familia de un lado y las relaciones de la polis con otras unidades políticas de otro, sigue sometido al principio de la coacción y al derecho del más fuerte". (Arendt, 1997)

Esto estimular nuestro propósito que era y es obtener un pensamiento teórico e históricamente fundado que valore al "espacio libre de lo político" y tenga una relación de eficiencia con la realidad. Así, vemos que hoy la reivindicación de la

<sup>28</sup> Este material nos permite tender puentes de inferencia con autores como N. Bobbio, H. Bull, S. Hoffmann, y S. Krasner con cuyo perfil de realismo podemos coincidir y que se incluyen en la bibliografía. A la vez, desde lo politológico, filosófico e histórico, es un puente hacia la idea de "comunidad" humana y vínculo entre filosofía y Ciencia que encontramos en autores tan variados desde una complejidad interdisciplinaria como Carl Friedrich (1968), Arturo Fernández (2001); José E. Miguens (2001), Hannah Arendt, Francesco Fistetti (2003), Dominique Schnapper (2001) y Nicolás Schumway (2002), entre otros.

<sup>29</sup> Weber, Max, "Economía y Sociedad" Ed FCE, México, 1999.



importancia de un Parlamento del MERCOSUR permite avanzar sobre un rediseño institucional acorde a los desafíos del sistema internacional. La cuestión es si es este un camino institucional sólido para los países reales que somos dentro de lo que hemos llamado "situación populista".

Hasta ahora el MERCOSUR ha sido fundamentalmente un mecanismo de integración económica regional asumido por las democracias de la Cuenca del Plata desde 1985 y formalizado en 1994 en el Tratado de Ouro Preto. Sin embargo ha tenido un primordial fundamento político expresado en lo que se conoce como la "cláusula democrática" del MERCOSUR por el cual se plantea una incompatibilidad entre integración y golpe de estado dentro del grupo.

Tanto la crisis económico social interna cuanto los desafíos externos de principios del tercer milenio generan preguntas respecto de la necesidad de hacer más compleja la institucionalidad política del grupo de modo de canalizar adecuadamente la participación y representación popular y hacer de la "cláusula democrática" una realidad más cotidiana y menos declarativa. Esto coincide con el vencimiento del plazo de 10 años inicialmente fijado en el Tratado de Ouro Preto de 1994.

Debemos, por tanto, comenzar por examinar los conceptos de margen de maniobra, pacto político, orden político y creación de un orden político. Dentro de los mecanismos básicos del pacto o conducta política pactada lo que nos interesa es el desarrollo del **concepto de margen de maniobra**. Este concepto (Seitz, 1993, CONICET) en parte se vincula con los planteamientos de Keohane (1989) respecto de la reciprocidad y los regímenes internacionales que aparecen vinculados al cálculo de costos pero, en otro sentido se vincula con la idea de comunidad y orden político de Friedrich (1968). Así, nosotros estimamos que, en el **diseño de la agenda internacional**, es de la primera importancia hacer un **cálculo exacto del margen de maniobra** con que se cuenta para maximizar lo que hemos llamado "espacio libre de lo político" (Arendt, 1997) y poder como autoafirmación (Seitz, 2003). Este resulta de un balance de los datos estructurales (incluidos los históricos), la coyuntura u oportunidad y las percepciones de los mismos. Es un planteamiento estado-céntrico del cálculo de costos que supone un cálculo de costo-beneficio en función del margen de maniobra contextualizados en una sociedad internacional anárquica y transnacionalizada. Como vimos, el mismo resulta de apreciar que, además de la seguridad y del desarrollo

económico, es irrenunciable la acumulación de poder como expresión de toda política exterior: en principios jurídicos ; en instituciones y regímenes internacionales ; en las relaciones con los "pares" para los menos poderosos y en relación a las potencias de primer orden .Diría Paradiso (1993) que es irrenunciable la acción internacional endodirigida para referirse al mismo tema.

El **concepto de "par"** nos resulta tan central como el de "potencia hegemónica" o "de primer orden", puede ser : vecinal ; regional ; actor del sistema poseedor de indicadores económicos y estratégicos comparables y miembro de un mismo organismo y/o régimen internacional. Este concepto nos permite situarnos en una horizontalidad que nos es propia como miembros de escaso poder relativo en el sistema que intentan construir un grupo regional integrado con posibilidades de evolución en términos de federación y/o confederación.

En cuanto a **la cuestión del pacto político**, éste es, para nosotros primariamente, la forma de salir del estado de naturaleza, anomia o caos. En segundo término es una forma de instalar un tercero para la paz . En tercer lugar, en relación al vínculo sociedad/poder político, puede ser una construcción democrática o autocrática (Bobbio, 1996). Pacto trae a la mente la idea tanto de la Polis griega y cuanto la idea del contrato, o sea, la idea de que la batalla que la palabra puede dar, la negociación política (Arendt, 1997), puede generar instrumentos confiables frente a la incertidumbre global y a la eventual arbitrariedad del poder coercitivo frente a los más vulnerables y débiles del sistema internacional en cuyos estratos medios nos encontramos.<sup>30</sup>

En cuanto al contexto internacional, recordando al "tercero para la paz" de Bobbio (1996) advertimos que tiene en el orden mundial posterior al 11 de septiembre un desafío que lo pone al borde mismo de la imposibilidad.

<sup>30</sup> En esto coincidimos con la evaluación de Helio Jaguaribe (2001) tanto respecto de la inestabilidad de la "unimultipolaridad" norteamericana cuanto a la estratificación del sistema en cuya base nos encontramos y que puede tener en un MERCOSUR exitoso el único pasaporte para transitar del tercer estrato hacia el estrato intermedio que supone la posibilidad de "preservar un apreciable margen de autonomía internacional y un margen mayor aún de autonomía interna." . Respecto de la cuestión de la estratificación también somos coincidentes con el otro trabajo relevante sobre el tema Dallanegra Pedrazza, Luis (1998)

En este sentido, **el MERCOSUR sería una posibilidad de construir un reaseguro estratégico en términos de Pacto** que puede o no finalmente proponerse ser una confederación y/o federación parcial dentro del sistema siguiendo pasos análogos a los de la UE. Sin embargo, basándonos en los planteamientos propios de los debates de la filosofía latinoamericana con Zea (1970 y 1976), Dussell (2001) Lander (2000), Fernández (2001) y Mattarolo (2001) tomaremos en cuenta los caminos políticos de la UR como propios de su realidad, no universalizables en forma absoluta y, finalmente, falibles. De todos modos la actitud intelectual que opera por analogía es la más habitual dada la seriedad, éxito económico y permanencia en el tiempo del experimento integracionista europeo. Sin ir más lejos el reciente trabajo de Bouzas (2002) reiterará que "Casi con medio siglo de trayectoria el proceso de integración europeo constituye el prototipo de las experiencias exitosas de integración".

Podríamos decir, entonces que el proyecto MERCOSUR que analizamos pertenece a un orden internacional unimultipolar<sup>31</sup> dual y en transición con un proceso de reconversión económica y tecnológica que intenta instalar estas últimas temáticas en el tope de la agenda internacional y al mismo tiempo las **jaquea ( y "hackea")** desde tres frentes: el de la guerra , el de los recursos naturales escasos y vulnerables y el del deterioro social interno creciente. En estos términos el proyecto MERCOSUR aparece como más definido en términos de la reconversión económica y aún tecnológica que como respuesta al jaque mate en tres frentes al que no puede escapar y del que tiene una versión extremadamente negativa y desafiante para el hecho de ser un conjunto de comunidades humanas con opciones democráticas y soberanas. Ya nos hemos referido al hecho de que la región se caracteriza por la peor distribución del ingreso del planeta según estimaciones explícitas del Banco Mundial en 1996 y que Aldo Ferrer<sup>32</sup> calificara y analizara así en toda su obra, tal como refiriéramos al hablar de la dualidad social interna latinoamericana.

Por todo ello, el MERCOSUR es un vínculo que figura hoy entre las interacciones con reaseguros en términos de pacto. Estos reaseguros serán desafiados desde las presiones socioeconómicas internas y las interferencias estratégicas y económicas

<sup>31</sup> Jaguaribe, Helio(2001).

<sup>32</sup> Ferrer, Aldo (1999).



externas.

¿Cómo está el sistema MERCOSUR y cómo están sus actores respecto de los dilemas básicos internos y externos? Se está fundando un orden estable y sólido? Para responder a esto necesitamos tener una mirada tanto situada como compleja teóricamente. En cuanto a los actores internos del sistema, hoy hay 5 miembros plenos (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y 5 asociados (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú).

Respecto de la fundación de un orden del MERCOSUR en términos de Friedrich (1968), esto es **"el resultado de la acción de una persona o grupo de personas que organizan un gobierno"**<sup>33</sup> **El gobierno y sus formas, a su vez, están relacionados con los valores y proyectos iniciales y su permanencia está mutuamente vinculada con los mismos.** Respecto de las funciones básicas de un orden político, estas son: defensa, solución de controversias internas, fijación de normas, ejecución de actos que lo expresen, negociación de acuerdos y determinación de los modos de sucesión.

Planteado de esta manera, el incipiente orden político del MERCOSUR tiene sólidos fundamentos tanto en la permanencia de la necesidad de tener un instrumento de poder regional integrado para la sobrevivencia cuanto en la sólida permanencia de la voluntad de preservar la democracia en la región. Ciertamente tiene la vulnerabilidad de la baja internacionalización de las normas y la permanencia del perfil predominantemente intergubernamental sin confirmación regional por el voto directo. En este marco ubicamos las funciones del orden político afirmando que la tendencia actual va hacia la diferenciación de funciones a medida que la comunidad política crece en tamaño y complejidad<sup>34</sup>. En esa tendencia ubicamos este momento del MERCOSUR. **Somos, entonces, una opción por el orden pactado que está procesando una diferenciación de funciones a partir de su permanencia, resistencia, crisis internas y desafíos externos.**

### **¿De dónde surgen los dilemas?**

<sup>33</sup> FRIEDRICH, Carl: "El hombre y el gobierno". Capítulo 22, pág. 421

<sup>34</sup> FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 422.

**Surgen de la retroalimentación negativa entre el orden regional y las tensiones surgidas al interior de los sistemas políticos de los países miembros condicionados por lo que antes denominamos "situación populista" y "estado anómico".**

Compartimos con Galbraith (1984) que "allá donde se ejercita el poder corporativo o el militar, la efectiva consolidación del poder contrarrestante, no la difusión y competencia entre muchas organizaciones enfrentadas, constituye un requisito absolutamente esencial."<sup>35</sup> La amenaza de lo militar parece hoy conjugada, la vulnerabilidad frente a las determinaciones de los intereses corporativos sin duda no ya que aumenta con el endeudamiento externo y con la denominada "situación populista" y el estado anómico.

Para hacer un balance final, recordemos que teníamos sintetizada **la ecuación populista** como sigue: "Sociedad política+sociedad civil+poder contrarrestante+cambio o desestabilización estructural" = **situación populista potencial**.

En un sentido más amplio, los elementos de la ecuación política interna que determinamos son como sigue:

**1ro) Determinar si estamos ante una Situación populista o una situación republicana equilibrada:** la situación de la región en el principio del segundo milenio se aleja del equilibrio republicano estable.

**2do) Evaluar la situación del Poder como Dominación**

**Claves**

**2.1 Vínculo del poder Condigno y contrarrestante interno;**

**2.2 Situación del poder Compensatorio interno**

**2.3 Márgenes de influencia externa de los tres tipos de poder y existencia de un poder contrarrestante interno/externo.**

<sup>35</sup> Galbraith, J.K., ob.cit., págs. 248 y 249.

Respecto de 2.1 , se encuentra fuera de parámetros estables; 2.2 se desarrolla como respuesta positiva creciente pero superada periódicamente por demandas sectoriales y 2.3 registra un importante margen para la influencia externa a partir tanto del endeudamiento cuanto de la necesidad de inversión extranjera directa. Los momentos electorales registran la mayor tensión debido a la necesidad que tiene el poder político de adquirir/mostrar capacidad contrarrestante efectiva.

**3ro) Evaluar la situación del Poder como autoafirmación:** Su forma de operar es **el pacto por consenso igualitario** que supone igualdad de ganancias o de compensaciones. El resultado de su ejercicio es el desarrollo de toda capacidad potencial y las políticas relacionales de mancomunidad , asociación o federación. Como veremos luego, el criterio básico para la toma de decisiones que lo sustenta es el **"cálculo del margen de maniobra"** (Seitz, 1993). Esta dimensión se da en el MERCOSUR formalmente pero se encuentra parcialmente trabada ya que la proyección de la crisis populista interna impide frecuentemente el pacto por consenso igualitario con igualdad de ganancias o compensaciones dentro del grupo regional .

**4to) Evaluar la ecuación internacional e intersectorial básica:** interacción permanente entre lo interno, lo externo, lo global, en lo económico, lo político y lo vinculado a las cuestiones estratégicas, de seguridad y de defensa.<sup>36</sup> Los elementos clave de la ecuación son la estabilidad financiera internacional, la continuidad de la demanda de commodities provenientes de la región y la ausencia de compromisos políticos o militares estratégicos políticamente costosos. Los resultados de la Ronda de Doha son el interrogante clave en términos de incertidumbre.

Se ha evaluado el concepto de **"situación populista"**. La definimos como aquella en la que las soluciones institucionales (democráticas o autocráticas) establecidas quedan en estado de insuficiencia respecto de sí mismas y fuerzan (al reclamo por y a la toma efectiva de) medidas que ponen dicha institucionalidad al límite para satisfacer las demandas tanto sectoriales como sociales crónicamente insatisfechas.<sup>37</sup> (Seitz, 2003)

<sup>36</sup> Seitz, Ana Mirka, "El Mercosur Político como desafío para el Siglo XXI", Conferencia citada, Bibliografía.

<sup>37</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997)

Ver Populismo y Populismo latinoamericano. Dentro de ello lo que más interesa son las visiones de Rouquié, A. y Laclau, E. Ver también Seitz (2003).



Dentro del esquema MERCOSUR, esta crisis de ecuaciones hace urgente la innovación instituciones que reclamaba Ouro Preto II. La Propuesta actualmente en proceso, sin embargo, no resuelve la intergubernamentalidad MERCOSUR sino que construye una propuesta política desde la Comunidad Sudamericana de Naciones con una institucionalidad aún más alejada de toda accountability para el ciudadano del MERCOSUR. Una situación así incrementa los elementos básicos de la situación populista y genera riesgos adicionales. Cualquier variación en la ecuación de Dominación o en la ecuación internacional puede generar consecuencias muy graves. Por todo ello consideramos que la actual situación contiene una necesidad intrínseca de innovación institucional desde el interior de los países miembros hacia el MERCOSUR. Si no es prevista ni diseñada previamente, la situación populista la instalará de un modo forzado el cambio sin garantías respecto del resultado final. Desde esta perspectiva esta es la hora de la innovación institucional interna: referéndum regional, federalismo, construcción participativa parcial de la agenda MERCOSUR; redes de productores, redes de usuarios, etc. son formatos institucionales que golpean nuestras puertas. Vivimos tiempos interesantes!

## Bibliografía

- Balibar, E. , Bidet, J. y otros, "¿Pensamiento único en Filosofía Política?, Ed K&ai, Bs.As., 2001.
- Bealey, Frank, "Diccionario de Ciencia Política", Ed.Istmo, Madrid, 2003.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco, Diccionario de Política, E. Siglo XXI, España, 1996.
- BOBBIO, Norberto, en Fernández Santillán, José (comp) "Norberto Bobbio: el Filósofo y la Política", FCE, México, 1996, Capítulo "Democracia y Relaciones Internacionales".
- BOTANA, Natalio , "Podrá la Democracia?" en Halperín, Jorge, "Argentina en el Tercer Milenio", Ed. Atlántida, Bs. As., 1997.
- Budge, Ian y Newton, Kenneth, "La política de la nueva Europa . Del Atlántico a los Urales", Ed. Akal, Madrid, 2001.
- Caetano, Gerardo, "Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR", Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2005,
- Di Tella, Torcuato S. y otros, "Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas", Ed Emecé, Bs.As., 2001.
- Dussel, Enrique, "Eurocentrismo y Modernidad" en Mignolo, Walter "Capitalismo y Geopolítica" Ed. Del SignoDuke University, Bs. As., 2001.
- Fernández, Arturo, "Una crítica el "pensamiento único" en Teoría Política" en Balibar, Bidet y otros (2001).
- Ferrer, Aldo "De Cristóbal Colón a Internet: América latina y la globalización" Ed. FCE, Bs. As, 1999.
- Friedrich, Carl: "El hombre y el gobierno" Ed. Tecnos, Madrid, 1968,
- Galbraith, Kenneth, "Anatomía del poder", Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1984.
- GODIN, Robert y KLINGEMANN, HansDieter, "Nuevo Manual de Ciencia Política", Ed.Istmo, Madrid, 2001
- Held, David: "La democracia y el orden global". Paidós, Estado y Sociedad. 1ª Edición. Barcelona, 1997.
- Imaz, José Luis de , "Sobre la Identidad Iberoamericana", E.Sudamericana, Bs.As., 1984.
- King, Gary., Keohane, Robert y Verba, Sidney, "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos" E. Alianza, Madrid, 2000.

- Laclau, Ernesto, "La razón populista", Ed.FCE, Buenos Aires, 2005.
- Lander, Edgardo, "Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntricos" en Lander, Edgardo, "La colonialidad del saber : eurocentrismo y ciencias sociales", Ed. Clacso, Bs.As., 2000.
- Mackinnon y Petrone. Populismo y Neopopulismo en América Latina, Editorial Eudeba, Buenos Aires, primera reimpresión, mayo 1999.
- Mattarolo, Rodolfo, "Una lectura situada", en Balibar, Bidet y otros (2001).
- MIGUENS, José Enrique, "Democracia Práctica", Ed.Emece, Bs. As., 2004.
- Paradiso, José, "Debates y trayectoria de la política Exterior argentina", E. GEL, Bs.As, 1993.
- Rouquié , Alain , "Extremo Occidente", Emecé, Bs.As., 1990.
- Schnapper, Dominique, "La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de Nación", Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- Schwartz, Ruth, "Idolatría del Poder o reconocimiento. Dos modos de vivir y relacionarse." E.Nuevo HacerGEL, Buenos Aires, 1997.
- Seitz, Ana Mirka "MERCOSUR: nuevas oportunidades, controversias y soluciones", Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 1995.
- Seitz, Ana Mirka, "El Mercosur Político como desafío para el Siglo XXI", Conferencia en el Colegio de Abogados de Rosario, 12 de octubre de 2005.
- Seitz, Ana Mirka, ¿ALCA o MERCOSUR? Estructura y Pronósticos, Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As. 2001.
- Seitz, Ana Mirka, "Democracia, Populismo y Relaciones Internacionales: los casos de Ecuador, Brasil y Venezuela", Congreso IBERAM 2003, Ponencia del 30 de agosto de 2003.
- Seitz, Ana Mirka, "El MERCOSUR Político. Fundamentos Federales e Internacionales", Ed Juan Pablo Viscardo, Bs.As., 2003.
- Seitz, Ana Mirka, "MERCOSUR y Federalismo" – Planteo Teórico Inicial", Ed. Juan Pablo. Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 2001.
- Seitz, Ana Mirka, "Realismo Penitencial o margen de maniobra?" Ed. GEL, Bs.As. 1993.
- Strasser, Carlos, "La quimera del gobierno representativo", Diario La Nación., 19 de junio de 2005.
- Waldmann, Peter, "El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina", Ed Nueva Sociedad, Caracas, 2003.



- Zea, Leopoldo, "America en la Historia", Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1970.

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO**

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/May/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ☐ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ☐ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ☐ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ☐ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ☐ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

**IDICSO**

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

---



**IDICSO**

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

**Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:**

*Lic. Eduardo Suárez*

**Director del IDICSO:**

*Dr. Pablo Forni*

**Comité Asesor del IDICSO:**

*Dr. Raúl Bisio*

*Dr. Alberto Castells*

*Dr. Ariel Colombo*

*Dr. Floreal Forni*

**Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:**

*Lic. Mariana Nardone*

Tel/Fax: (+5411) 4952-1403

Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441  
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina